

CRNA GORA
SKUPŠTINA
Odbor za ljudska prava i slobode
Broj: 00-72/16-5/
EPA 1063 XXV
Podgorica, 25. maj 2016. godine

SKUPŠTINI CRNE GORE

PODGORICA

Na osnovu čl. 69 i 162 Poslovnika Skupštine Crne Gore, Odbor za ljudska prava i slobode Skupštine Crne Gore sa 64. sjednice, održane 25. maja 2016. godine, podnosi Skupštini

IZVJEŠTAJ O RAZMATRANJU IZVJEŠTAJA O STANJU ZAŠTITE LIČNIH PODATAKA I STANJU U OBLASTI PRISTUPA INFORMACIJAMA ZA 2015. GODINU, koji je Skupštini Crne Gore podnijela Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama

Odbor za ljudska prava i slobode i u 2016. godini nastavlja sa aktivnostima utvrđenim Planom aktivnosti Odbora za 2016. godinu, posvećenim nastavku djelovanja u procesu pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji i ispunjenju obaveza utvrđenih Rezolucijom Evropskog parlamenta o Crnoj Gori od 10. marta 2016. godine, Izvještajem Evropske komisije o Crnoj Gori za 2015. godinu, od novembra 2015. godine, kao i Rezolucijom Parlamentarne skupštine Savjeta Evrope 2030 (2015) od 27. januara 2015. godine, naročito kroz realizaciju obaveza iz revidiranih akcionih planova Vlade Crne Gore za poglavlja 23 i 24 u funkciji izgradnje efikasnih institucija i društva vladavine prava, kao preduslova za dalji demokratski razvoj države Crne Gore.

Polazeći od navoda u Izvještaju Evropske komisije o Crnoj Gori za 2015. godinu:

„Pravo na pristup informacijama u posjedu državnih organa regulisano je Zakonom o slobodnom pristupu informacijama, ali u praksi državna uprava još uvijek ne reaguje dovoljno brzo ili nije proaktivna po ovom pitanju. Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama je operativna od 2013. godine, ali nema dovoljno kapaciteta za rad na sve većem broju žalbi koje joj pristižu. Čutanje administracije predstavlja značajan problem i uzrok je za skoro 50 % žalbi koje pristižu od javnosti. (str.11 i 12 Prevoda Izvještaja)

Što se tiče slobodnog pristupa informacijama, u 2014. godini, javne institucije su odbile otprilike 25 % zahtjeva za pristup informacijama. Međutim, žalbeni organ, Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama je usvojila većinu žalbi. Sudske odluke vezane za pristup informacijama se ne izvršavaju djelotvorno. (str.17 Prevoda Izvještaja)

Tokom 2014. godine, od ukupno 4058 početnih zahtjeva za pristup informacijama koji su dostavljeni državnim organima, tražena informacija nije dostavljena u 1007 slučajeva (25%). Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama zaprimila je ukupno 1753 žalbe tokom 2014. Od tog broja usvojila je 1332. Većina se ticala ćutanja administracije. U nizu slučajeva je prvostepeni organ proglasio tražena dokumenta povjerljivim, zahtijevajući time od podnosioca žalbe da zatraži odluku Upravnog suda. Tokom 2014. Upravni sud je usvojio 26 žalbi, dok je 14 odbijeno. Za razliku od 2014. kada Agencija nije pokrenula prekršajne postupke za nepoštovanje Zakona o slobodnom pristupu informacijama, u 2015. (januar – avgust) je pokrenut niz postupaka. (str.62 Prevoda Izvještaja)

Kada je u pitanju zaštita ličnih podataka, izvještaj o Agenciji za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama izdat je krajem marta. Do danas nije bilo slučajeva u oblasti zaštite podataka koji su iznijeti pred sud, s izuzetkom mišljenja Ustavnog suda o pristupu organa za sprovođenje zakona podacima pružalaca usluga elektronskih komunikacija. Obuku sudija i tužilaca o zaštiti podataka potrebno je nastaviti u skladu s rasporedom iz akcionog plana.“ (str.67 Prevoda Izvještaja),

Odbor je razmatranjem Izvještaja o stanju zaštite ličnih podataka i stanju u oblasti pristupa informacijama za 2015. godinu, koji je Skupštini Crne Gore podnijela Agencija za zaštitu ličnih podataka

i slobodan pristup informacijama /član 162 Poslovnika Skupštine Crne Gore- kontrolna uloga/, realizovao **prvu aktivnost**, utvrđenu **Planom aktivnosti Odbora za ljudska prava i slobode za 2016. godinu**, sačinjenim na osnovu: Rezolucije Evropskog parlamenta o Crnoj Gori od 10. marta 2016. godine, Izvještaja Evropske komisije o Crnoj Gori za 2015. godinu, od novembra 2015. godine, Rezolucije Parlamentarne skupštine Savjeta Evrope 2030 (2015), od 27. januara 2015. godine, Programa rada Vlade Crne Gore za 2016. godinu, aktivnosti Skupštine Crne Gore i jednog broja nerealizovanih aktivnosti iz Plana aktivnosti Odbora za 2015. godinu.

Ovlašćeni predstavnik predlagača Radenko Lacmanović, član Savjeta Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama, podnio je uvodno obrazloženje o Izvještaju i predstavio osnovne aktivnosti i statističke podatke o radu Agencije u prethodnoj godini.

Informisao je da su u oblasti zaštite ličnih podataka u 2015. godini:

- posebno se bavili podacima koji se prikupljaju u oblasti finansija, socijalne i dječje zaštite, kao i onima koji se prikupljaju u zdravstvenim i obrazovnim ustanovama;

- uradili 86 nadzora (u 2014. godini 122);

- dali dvije preporuke za unapređenje zaštite ličnih podataka, od kojih je jedna javnim izvršiteljima o zabrani javnog objavljivanja jedinstvenog matičnog broja izvršnih dužnika iz razloga što se štampani mediji mogu naći na internet portalima što povećava rizik od moguće zloupotrebe ličnih podataka čime se čini još teža povreda u pogledu prava na zaštitu ličnih podataka. Cijeneći važnost funkcionisanja instituta javnog izvršenja, Agencija smatra da se donošenjem ove Preporuke obezbjeđuje zaštita ličnih podataka izvršnih dužnika shodno važećoj legislativi u Crnoj Gori;

- na 40 zahtjeva za davanje mišljenja (33 u vezi sa primjenom Zakona o zaštiti podataka o ličnosti i sedam u vezi sa primjenom Zakona o slobodnom pristupu informacijama) Agencija je u 12 slučajeva dala pozitivno mišljenje, u sedam mišljenja da se obrada ličnih podataka ne vrši u skladu sa odredbama Zakona, u četiri slučaja ukazala da je potrebno precizirati zakonske norme kako bi iste bile usklađene sa Zakonom, u sedam predmeta upućeno je obavještenje da se neće izdavati mišljenja po zahtjevima koji se odnose na primjenu Zakona o slobodnom pristupu informacijama, a u dva slučaja podnosioci su povukli svoje zahtjeve;

- zabilježili povećano interesovanje od strane Skupštine Crne Gore, njenih radnih tijela, kao i ministarstava da prilikom izrade i razmatranja predloga zakona ili podzakonskih akata konsultuju Agenciju i traže mišljenja u vezi sa zaštitom ličnih podataka, koja kasnije u značajnoj mjeri prihvataju;

- zabilježili manje interesovanje rukovalaca zbirka ličnih podataka da se prijave Agenciji i registruju zbirke ličnih podataka, pa je u 2015. registrovano 42 rukovaoca sa 105 zbirki ličnih podataka (u 2014. je registrovano 98 rukovalaca sa 196 zbirki);

- u vezi sa Registrom Agencije u 2015. godini zabilježili su rast broja rukovalaca zbirki ličnih podataka koji su se registrovali i dostavili svoje zbirke elektronskim putem i zabilježena je veća zainteresovanost za korišćenje ove mogućnosti. Međutim, stav Agencije je da još uvijek nije dostignut očekivani nivo korišćenja elektronskog servisa.

- u Registru zbirki ličnih podataka je 1527 evidencija sa 490 rukovalaca;

- evidentirali da je i dalje prisutan problem video nadzora, s tim što je sada mnogo izraženiji problem njegovog postavljanja od strane fizičkih lica na način da se nadzorom pokrivaju i javne površine i

- Agencija nije podnosila zahtjeve za pokretanje prekršajnog postupka iz razloga što su rukovaoci i subjekti nadzora uglavnom postupali po njihovim preporukama u cilju rješavanja ukazanih nepravilnosti.

Informisao je da su u oblasti slobodnog pristupa informacijama u 2015. godini:

- primili i riješili 1412 žalbi na sledeći način: u 1083 slučaja ustanovili da su organi vlasti povrijedili odredbe Zakona o slobodnom pristupu informacijama na štetu podnosilaca zahtjeva (u 869 slučajeva zabilježeno "ćutanje administracije", a u 214 slučajeva Savjet Agencije je donio meritornu odluku i obavezao prvostepeni organ da podnosiocu zahtjeva dostavi traženu informaciju), u 193 slučaja postupak su obustavili Zaključkom, jer je u međuvremenu organ vlasti dostavio traženu informaciju, pa je podnosilac

žalbe odustao, u devet slučajeva donijeli Zaključak o nenadležnosti, dvije žalbe Zaključkom odbacili, a u 125 slučajeva (9 % od svih riješenih) odbili su žalbu kao neosnovanu.

- snažno afirmisali pravo javnosti da zna, što su činili kako zbog podnosilaca zahtjeva za slobodan pristup informacijama i demokratske kontrole vlasti, tako i zbog nastojanja da rad državnih organa učine transparentnijim, jer smatraju da takav pristup povećava i kvalitet njihovog rada;

- zabilježili porast slučajeva u kojima građani podnose zahtjeve za slobodan pristup informacijama, kao i žalbe Savjetu, kao drugostepenom organu, što je pozitivno jer ukazuje na jačanje svijesti građana o njihovom pravu da vrše kontrolu onih koje su demokratski birali i koji treba da obavljaju povjerene im poslove, s obzirom da su u prethodnom periodu to uglavnom radile nevladine organizacije;

- podnijeli 53 inicijative za pokretanje prekršajnog postupka zbog brojnih načina na koje organi vlasti pokušavaju da izbjegnu poštovanje odredbi Zakona o slobodnom pristupu informacijama, a prema nezvaničnim podacima koje posjeduju u 11 slučajeva postupak je okončan i organi vlasti novčano kažnjeni;

- u pogledu postupanja nadležne inspekcije za kontrolu kancelarijskog poslovanja suočavali se sa stanjem da je nadležna inspekcija insistirala da Agencija ponovo zahtijeva izjašnjenje od prvostepenog organa da li ima traženu informaciju, što je usporavalo postupak i dovodilo do kašnjenja i nepoštovanja zakonskih rokova za odlučivanje po žalbama, ali s druge strane, imalo i pozitivnu ulogu, jer se dešavalo da prvostepeni organ nakon ponovljenog zahtjeva Agencije pronađe informaciju i dostavi je podnosiocu zahtjeva i

- imali problem sa postupanjem Upravnog suda, jer Agencija ne može i ne treba da preuzme odgovornost za to što Upravni sud ima različit pristup prilikom odlučivanja o identičnim predmetima, što ne doprinosi ujednačavanju prakse, za šta vjeruju da će na sastanku sa predstavnicima Suda riješiti.

Članovi Odbora su postavili brojna pitanja i interesovali se za:

- postavljanje kamera u Kotoru od strane organizovanih kriminalnih grupa, kao i njihovo postavljanje u pojedinim djelovima Podgorice i aktivnosti Agencije u ovim slučajevima;
- slučaj Atlas banke u Kolašinu i aktivnosti Agencije preduzete tim povodom;
- upotrebu jedinstvenih matičnih brojeva građana gdje je ocijenjeno da se stanje poboljšava, ali još uvijek ima nekih problema zbog čega bi Agencija trebalo da intenzivira aktivnosti na informisanju građana o ovom važnom pitanju;
- dokumentaciju Zavoda za zapošljavanje Crne Gore za žene koje su bile na evidenciji u Mojkovcu, Pljevljima i Rožajama, s obzirom na nastali problem u vezi sa primjenom Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti, jer majke sa troje ili više djece kojima je izgubljena dokumentacija koju su nadležni organi bili u obavezi da čuvaju na zakonom propisan način nijesu u mogućnosti da dokažu da su bile na evidenciji, zbog čega je Agenciji upućena inicijativa da izvrši vanredni nadzor u odnosu na Zavod za zapošljavanje;
- zabilježeni trend smanjenja slučajeva "ćutanja administracije" i mišljenje Agencije o istom;
- pojašnjenje da li banke imaju pravo i da li je opravdano da od klijenata koji apliciraju za kredit zahtijevaju dostavljanje elektronskih zdravstvenih kartona, jer je u posljednje vrijeme prisutna takva praksa, iako nijedna zdravstvena ustanova ne izdaje elektronski karton bez zahtjeva i saglasnosti pacijenta;
- prikupljanje podataka o zastupljenosti manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica u organima državne uprave i lokalne samouprave i potrebu da Agencija na odgovarajući način, putem edukacije ili javnog apela, reaguje i pojašni situaciju kako se organi ne bi pozivali na Zakon o zaštiti podataka o ličnosti kada ne žele da dostave podatke, jer se jedino na taj način, na dobrovoljnoj osnovi, mogu prikupiti statistički podaci o srazmjernoj zastupljenosti koja je predstavnicima manjina garantovana članom 79 Ustava Crne Gore i
- broj zaposlenih u Agenciji i podatke o njihovoj nacionalnoj pripadnosti.

Predstavnik NVO „Građanska alijansa“ koji je, u skladu sa članom 67 stav 2 Poslovnika Skupštine, učestvovao na sjednici saglasan je sa ocjenom članova Odbora i predstavnika Agencije da je ostvaren napredak u oblasti zaštite ličnih podataka i slobodnog pristupa informacijama.

S druge strane, smatra da:

- je još uvijek ogroman prostor u kojem se dešava kršenje prava na slobodan pristup informacijama, kao i prava na privatnost, pa bi Agencija trebalo proaktivnije da djeluje i da realizuje mnogo više programa edukacije;

- su problem Agencije njeni kapaciteti i da komunikacija i saradnja Agencije sa drugim državnim institucijama nije na zadovoljavajućem nivou i istu je neophodno unaprijediti;

- državne institucije moraju poštovati preporuke Agencije i

- problemi u procedurama koje su spore i ne dozvoljavaju efektivnije djelovanje moraju biti prepoznati i od strane Agencije koja bi trebalo da uputi određene inicijative za izmjene zakonskih rješenja kako bi ista bila unaprijeđena, a rad Agencije efikasniji.

Predstavnik Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama odgovorio je na sva postavljena pitanja.

Nakon uvodnih napomena predstavnika predlagača i rasprave, Odbor je **većinom glasova** (šest „za“ i dva „uzdržana“) **podržao** Izvještaj o stanju zaštite ličnih podataka i stanju u oblasti pristupa informacijama za 2015. godinu i odlučio da predloži Skupštini, da saglasno članu 162 stav 2 Poslovnika Skupštine, usvoji sledeći

ZAKLJUČAK:

1. Prihvata se Izvještaj o stanju zaštite ličnih podataka i stanju u oblasti pristupa informacijama za 2015. godinu.
2. Skupština Crne Gore ocjenjuje da je u Crnoj Gori postignut napredak u oblasti zaštite ličnih podataka i u oblasti slobodnog pristupa informacijama.
3. Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama je u 2015. godini, putem nadzora i edukacije uspjela da podigne svijest o potrebi zaštite ličnih podataka, o čemu svjedoče pomoci koji su uočljivi i mjerljivi, a posebno činjenica da Agencija u izvještajnoj godini u ovoj oblasti nije podnosila zahtjeve za pokretanje prekršajnog postupka iz razloga što su rukovodioci i subjekti nadzora uglavnom postupali po njihovim preporukama i otklanjali nepravilnosti u obradi ličnih podataka.
4. U vezi sa Registrom Agencije u 2015. godini zabilježen je rast broja rukovalaca zbirki ličnih podataka koji su se registrovali i dostavili svoje zbirke elektronskim putem. Takođe, zabilježena je i veća zainteresovanost za korišćenje ove mogućnosti. Međutim, stav Agencije je da još uvijek nije dostignut očekivani nivo korišćenja elektronskog servisa.

Za razliku od prošlogodišnjeg Izvještaja, uočava se da je u ovom Izvještaju dat podatak o broju zbirki ličnih podataka unesenih u Registar Agencije. U Registru zbirki ličnih podataka je 1527 evidencija sa 490 rukovalaca.

5. Skupština ocjenjuje da se u posljednje vrijeme jedinstveni matični brojevi manje koriste za svrhe koje nijesu u skladu sa Zakonom i pozdravlja Preporuku Agencije upućenu javnim izvršiteljima o zabrani javnog objavljivanja jedinstvenog matičnog broja izvršnih dužnika iz razloga što se štampani mediji mogu naći na internet portalima što povećava rizik moguće zloupotrebe ličnih podataka, čime se čini još teža povreda u pogledu prava na zaštitu ličnih podataka.

Cijeneći važnost funkcionisanja instituta javnog izvršenja, Skupština smatra da se donošenjem ove Preporuke obezbjeđuje zaštita ličnih podataka shodno važećoj legislativi u Crnoj Gori.

6. Skupština Crne Gore konstatuje da je i dalje prisutan problem video nadzora, s tim što je sada mnogo izraženiji problem njegovog postavljanja od strane fizičkih lica na način da se nadzorom pokrivaju i javne površine.

Iako je Presudom Evropskog suda pravde u Luksemburgu konstatovano da se pokrivanje javnih površina video nadzorom od strane fizičkih lica ne može smatrati obradom ličnih podataka za sopstvene potrebe, Agencija kao nadzorni organ ima velikih problema da djeluje u ovoj oblasti,

jer da bi Agencija izvršila inspekcijski nadzor i konstatovala nepravilnosti trebalo bi da izvrši uvid u ruter u koji se pohranjuju svi video zapisi, utvrdi koliko se podaci čuvaju, ko im pristupa i na koji način se čine dostupnim drugima, što nije moguće uraditi sa javne površine, a s druge strane, Ustavom Crne Gore zagarantovana je nepovredivost stana, pa Agencija ne može kontrolisati porodične stanove i objekte, niti vršiti nadzor u tom dijelu bez saradnje sa nadležnim državnim organima.

Stoga, Skupština ocjenjuje neophodnim intenziviranje i produbljivanje saradnje između Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama i drugih nadležnih državnih organa kako bi se uspostavila kontrola i rješavali slučajevi u kojima se javne površine snimaju od strane fizičkih lica.

7. Skupština sa zadovoljstvom konstatuje da je u 2015. godini zabilježen porast slučajeva u kojima građani podnose zahtjeve za slobodan pristup informacijama, kao i žalbe Savjetu Agencije, kao drugostepenom organu, što ukazuje na jačanje svijesti građana o njihovom pravu da vrše kontrolu onih koje su demokratski birali i koji treba da obavljaju povjerene im poslove.

Imajući u vidu da su prethodnih godina zahtjeve za slobodan pristup informacijama i žalbe Savjetu Agencije uglavnom podnosile nevladine organizacije, zaključuje se da je putem informisanja i edukacija koje su Skupština i nadležni Odbor za ljudska prava i slobode preporučivali Agenciji postignut veći stepen informisanosti građana o njihovim pravima i obavezama u ovoj oblasti.

8. I pored evidentnih pomaka u oblasti slobodnog pristupa informacijama, Skupština smatra da i dalje ima određenih problema u ovoj oblasti, jer organi vlasti u prvostepenom postupku još uvijek u značajnoj mjeri ograničavaju pravo na slobodan pristup informacijama, na što ukazuje podatak da je Savjet Agencije u 2015. godini primio i riješio 1412 žalbi, a da je u 1083 slučaja utvrđeno da su organi vlasti povrijedili odredbe Zakona o slobodnom pristupu informacijama na štetu podnosilaca zahtjeva.

Stoga je neophodno nastaviti sa aktivnostima na afirmaciji prava javnosti da zna i jačanju principa odgovornosti i transparentnosti u radu državnih organa.

9. Skupština konstatuje da je tokom 2015. godine zabilježen trend smanjenja slučajeva povrede pravila postupka, odnosno ćutanja administracije sa 1047, koliko ih je bilo 2014. godine na 869, čime je učinjen napredak i ujedno smanjen broj slučajeva u kojima se odgovor nadležnih organa čekao duže od Zakonom propisanih 15 dana.

Međutim, i pored ostvarenog napretka, Skupština smatra neophodnim preduzimanje dodatnih aktivnosti na smanjenju broja slučajeva ćutanja administracije što će doprinijeti brzom i efikasnom ostvarivanju prava građana i drugih subjekata pred nadležnim organima.

10. Skupština zaključuje da Agencija ni tokom 2015. godine nije vršila inspekcijski nadzor nad primjenom Zakona o slobodnom pristupu informacijama, u skladu sa članom 39 stav 1 tačka 4 Zakona o slobodnom pristupu informacijama, jer ni u 2015. godini nijesu popunjena radna mjesta kontrolora definisana Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji.

Zbog toga Skupština smatra neophodnim da Agencija, shodno svojoj nadzornoj ulozi, vrši inspekcijski nadzor nad primjenom ovog Zakona u odnosu na sačinjavanje i ažuriranje vodiča za pristup informacijama, proaktivno objavljivanje informacija i dostavljanje akata i podataka za potrebe vođenja informacionog sistema pristupa informacijama i da tokom 2016. godine ovu zakonsku obavezu realizuje bez odlaganja.

Za izvjestioca Odbora na sjednici Skupštine određen je poslanik dr Halil Duković, predsjednik Odbora.

PREDSJEDNIK ODBORA
dr Halil Duković